Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4415

21. 07. 80

Sachgebiet 8050

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Broll, Spranger, Regenspurger, Dr. Miltner, Volmer, Dr. Langguth, Dr. Jentsch (Wiesbaden), Dr. Laufs, Frau Karwatzki, Pfeifer und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 8/4233 –

Probleme des Wechselschichtdienstes im öffentlichen Dienst

Der Bundesminister des Innern – D I 2 – 211 321/37 – hat mit Schreiben vom 17. Juli 1980 die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung mißt dem Problem des Schichtdienstes im öffentlichen Dienst große Bedeutung im Zusammenhang mit ihren Bemühungen um eine humanere Gestaltung des Arbeitslebens bei. Hierauf hat der Bundesminister des Innern wiederholt, u. a. auf der Zentralen Beamtentagung des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Bonn am 10. März 1980 (vgl. Bulletin Nr. 28 vom 14. März 1980 S. 232, 234) und in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 7. März 1980, 14. Mai 1980 und 27. Juni 1980 (Stenographischer Bericht – 8. Wahlperiode – S. 16539, 17469, 18513) hingewiesen und erklärt, daß die Bundesregierung um eine baldige Milderung der mit dem Wechselschichtdienst verbundenen gesundheitlichen und sozialen Belastungen bemüht sei. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP zur Humanisierung des Arbeitslebens vom 21. März 1980 (Drucksache 8/3844) hat die Bundesregierung die Probleme des Wechselschichtdienstes in der öffentlichen Verwaltung als einen Schwerpunkt ihrer Bemühungen bezeichnet.

Die folgenden Antworten auf die Einzelfragen müssen sich auf die Gegebenheiten im öffentlichen Dienst des Bundes beschränken. Zahlenmaterial aus dem öffentlichen Dienst der Länder und Gemeinden konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht beschafft werden.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Tel. 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 5300 Bonn 2, Postfach 2008 21
Bonn-Bad Godesberg, Herderstr. 56, Tel. (0228) 36 35 51

Die Zahlenangaben der Bundesressorts beruhen zum Teil auf Schätzungen, weil nicht in allen Bereichen detailliertes Zahlenmaterial vorhanden ist. Mit dieser Einschränkung beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt:

1. Wie viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst (Beamte, Angestellte, Arbeiter) sind nach Kenntnis der Bundesregierung regelmäßig im Schichtdienst eingesetzt?

Nach dem Ergebnis einer Umfrage bei den obersten Bundesbehörden sind rd. 308 000 der etwa 1,325 Mio Angehörigen des öffentlichen Dienstes des Bundes (Beamte, Angestellte, Arbeiter) regelmäßig im Schichtdienst eingesetzt.

2. Wie viele der in Frage 1 genannten Personen sind bei
   - der Polizei,
   - der Berufsfeuerwehr,
   - dem städtischen Reinigungsdienst,
   - dem Justizvollzug,
   - dem Gesundheitswesen,
   - der Deutschen Bundesbahn,
   - der Deutschen Bundespost,
   - der Bundeswehr,
   - dem Deutschen Wetterdienst

   beschäftigt?

Von den in der Antwort zu Frage 1 genannten rd. 308 000 Angehörigen des öffentlichen Dienstes des Bundes sind

- rd. 3 900 im Polizeivollzugsdienst (Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Hausinspektion der Verwaltung des Deutschen Bundestages),
- rd. 160 000 bei der Deutschen Bundesbahn,
- rd. 89 000 bei der Deutschen Bundespost,
- rd. 30 250 bei der Bundeswehr (nur ziviles Personal),
- rd. 1 000 beim Deutschen Wetterdienst

beschäftigt. Die übrigen in der Frage genannten Verwaltungszweige sind dem Landes- oder Kommunalbereich zugeordnet.

3. Wie viele der in Frage 1 genannten Beschäftigten leisten
   - nur Nachtarbeit (zwischen 22.00 und 6.00 Uhr),
   - nur Sonn- und Feiertagsarbeit,
   - Wechselschichtarbeit?

Nur Nachtarbeit (22.00 bis 06.00 Uhr) leisten von den in der Antwort zu Frage 1 genannten Beschäftigten rd. 11 000.

Nur Wochenend- und Feiertagsarbeit leisten von den in der Antwort zu Frage 1 genannten Beschäftigten – jedoch ohne die Angehörigen der Deutschen Bundespost, bei der hierzu kein Zahlenmaterial vorhanden ist – 79.

Wechselschichtarbeit leisten von den in der Antwort zu Frage 1 genannten Beschäftigten rd. 250 000.

4. Welche arbeitsmedizinischen Gutachten über die Belastungen durch Schichtarbeit liegen bereits vor bzw. sind wann zu erwarten?

Folgende arbeitsmedizinische Gutachten liegen vor:

— „Arbeitsphysiologisches Gutachten zur Frage einer optimalen Gestaltung des Schichtdienstes bei der Polizei" im Auftrag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen (Dezember 1976)

— Forschungsbericht „Schichtarbeit in der Bundesrepublik Deutschland" (nicht auf den öffentlichen Dienst beschränkt) im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung erstellt und von ihm herausgegeben (Oktober 1978).

Bis zum 30. April 1981 wird ein weiteres arbeitsmedizinisches Gutachten erwartet:

Untersuchung von Prof. Dr. Rutenfranz u. a. über die Probleme des Wechselschichtdienstes bei den Polizeien und Berufsfeuerwehren (in Auftrag gegeben vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen auf Veranlassung der Innenministerkonferenz).

Außerdem liegen folgende Untersuchungen und Berichte vor:

— Studie der GdP „Polizei im Wechselschichtdienst" (Februar 1976)

— Untersuchung der Kommission des AfA-Landesvorstandes der SPD/Nordrhein-Westfalen „Problem und Folgen der Schichtarbeit" (September 1978)

— Forschungsbericht „Schichtarbeit und Berufsverlauf bei Polizeibeamten in Nordrhein-Westfalen" erstellt von der Forschungsgruppe Arbeit und Gesundheit im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (Februar 1979)

— Problemanalyse einer vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen eingesetzten Arbeitsgruppe „Schichtarbeit bei der Deutschen Bundespost" (Oktober 1979).

Im Laufe dieses Jahres ist mit der Veröffentlichung folgender weiterer Untersuchungen der Forschungsgruppe Arbeit und Gesundheit zu rechnen:

— „Neue Wege der Planung des Arbeitszyklus von Schichtarbeitern"

— „Schichtarbeit im öffentlichen Dienst – Probleme und Maßnahmeempfehlungen"

— „Entwicklung und sozialpolitische Bewertung von Schichtplanmodellen bei vollkontinuierlicher Schichtarbeit"

— „Soziologische und arbeitsmedizinische Probleme der Schichtarbeit in Betrieben mit kontinuierlicher Arbeitsweise bei Einführung der 40-Stunden-Woche"

— „Statistik der Schichtarbeit".

5. Zu welchen Ergebnissen kommen die vorliegenden Gutachten?

Die vorliegenden Gutachten und Untersuchungen stimmen im wesentlichen darin überein, daß Schichtdienst während der Nachtzeit mit Gefährdungen bzw. Belastungen im gesundheitlichen, familiären und sozialen Bereich verbunden ist.

Zu den gesundheitlichen Gefährdungen wird u. a. ausgeführt:

Nachtdienst zwingt zu Arbeit entgegen der natürlichen 24-Stunden-Rhythmik der Körperfunktionen, eine Anpassung durch Gewöhnung tritt auch bei längeren Nachtarbeitsperioden nicht ein, andauernde Nachtarbeit verschleißt die Arbeitskraft, eine ausreichende Regeneration durch Schlaf am Tage ist wegen mannigfaltiger Störungen nicht möglich, die Einnahme von Hauptmahlzeiten während der Nacht beeinträchtigt die Funktion des Verdauungstraktes. Als typische Krankheiten werden insbesondere genannt: Magen-Darm-Erkrankungen, vegetative Störungen, Krankheiten der Kreislauforgane, Schlafstörungen.

Nach der Problemanalyse der Schichtarbeit bei der Deutschen Bundespost hat eine Befragung des betroffenen Personals gezeigt, daß der Krankenstand bei Schichtdienstleistenden geringfügig höher als bei Normaldienstleistenden ist.

Die Kontakte im familiären Bereich werden durch die Schwierigkeit beeinträchtigt, gemeinsame Vorhaben zu koordinieren. Das gilt schon für die Mahlzeiten, besonders aber für die Freizeitgestaltung. Belastet werden nicht nur die Schichtdienstleistenden selbst, sondern auch ihre Angehörigen. Schichtdienstleistende sind weitgehend von der Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen (Theater, Konzerte, Ausstellungen) am Fernsehprogramm und an sportlichen Veranstaltungen ausgeschlossen. Das gleiche gilt für das Vereinswesen insgesamt.

Während die Gutachten die Belastungen durch Nachtschichtarbeit hervorheben, sehen sie keine besonderen Beeinträchtigungen durch Schichtarbeit am Tage (Früh- und Spätschicht).

Gesundheitliche Probleme ergeben sich hier nicht. Geringfügige Koordinierungsschwierigkeiten können allerdings im familiären, sozialen und kulturellen Bereich auftreten. Umgekehrt können solche Schichten aber auch Vorteile (mehr Freizeit am Tage) bieten.

Der Aussagewert der vorliegenden Gutachten ist unterschiedlich. Eines der Gutachten betont ausdrücklich, es erhebe nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und Endgültigkeit, es stelle eine Zwischenbilanz dar, die darin enthaltenen Empfehlungen sollten als Diskussionsgrundlage dienen. Eine andere Untersuchung liegt lediglich in einer Rohfassung vor, die noch der Überarbeitung bedarf. Sie beruht auf Befragungen aktiver und im Ruhestand befindlicher Beamter und müßte noch durch ergänzende wissenschaftliche Arbeiten objektiviert werden.

6. Welche Maßnahmen im einzelnen hat die Bundesregierung zur Verbesserung der Situation der im Schichtdienst Beschäftigten unternommen?

Obwohl noch nicht alle in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte abgeschlossen sind und Ergebnisse erst zum Teil vorliegen, sollte nach Auffassung der Bundesregierung die Lösung der mit dem Schichtdienst verbundenen Probleme nicht bis zur abschließenden Auswertung aller Gutachten zurückgestellt werden. Die Bundesregierung hat daher in Übereinstimmung mit den übrigen öffentlichen Arbeitgebern in der kürzlich abgeschlossenen Lohnrunde 1980 mit den Gewerkschaften vereinbart, in den anstehenden Manteltarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst auch über die Arbeitsbedingungen im Schichtdienst zu verhandeln. Die Tarifverhandlungen sind inzwischen aufgenommen worden und sollen zügig fortgesetzt werden. Da die Probleme des Schichtdienstes Beamte und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst in gleicher Weise berühren, werden parallel zu den Verhandlungen im Tarifsektor entsprechende Regelungen für den Beamtenbereich vorbereitet. Auch hier ist eine Abstimmung zwischen den Dienstherren (Bund, Länder, Gemeinden) Voraussetzung für ein einheitliches Vorgehen.

7. Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit, die Belastungen der bei der Schichtarbeit Beschäftigten durch einen zeitlichen Ausgleich zu mindern, indem

   a) ein Arbeitszeitzuschlag für Nacht- sowie Sonn- und Feiertagsdienst gewährt wird und wenn ja, bis zu welchem Vom-Hundert-Satz hält die Bundesregierung die Anrechnung für möglich;

   b) ein früherer Zeitpunkt für den Beginn des Nachtdienstes (etwa 20.00 Uhr) gewählt wird;

   c) Zusatzurlaub gewährt wird und wenn ja, bis zu wieviel Arbeitstagen im Jahr?

8. Kann für die besonderen Erschwernisse der Schichtdienstleistenden ein finanzieller Ausgleich dadurch geschaffen werden, daß die Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten erhöht wird und wenn ja, bis zu welcher Höhe?

Die einschlägige Literatur befaßt sich mit zahlreichen Möglichkeiten, die Belastungen durch Schichtdienst zu mildern. Die vorliegenden arbeitsmedizinischen Gutachten stellen in erster Linie arbeitsorganisatorische Maßnahmen (z. B. Schichtfolge, Pausenregelung nach der Arbeitszeitordnung) zur Diskussion, ohne sich dabei eindeutig auf bestimmte Lösungen festzulegen.

Die Frage, welche Maßnahmen außer organisatorischen am besten geeignet sind, die mit Schichtarbeit verbundenen Erschwernisse auszugleichen, wird zur Zeit innerhalb der Verwaltungen und mit den zuständigen Gewerkschaften erörtert und geprüft (siehe oben zu Frage 6). Dem Ergebnis dieser Prüfungen soll hier nicht vorgegriffen werden. Nach Auffassung der Bundesregierung könnten finanzielle Maßnahmen (z. B. eine Erhöhung der Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten) weder gesundheitliche Gefährdungen bannen noch die Beeinträchtigung familiärer und sozialer Kontakte verringern. Eine Verbesserung der finanziellen Leistungen könnte den Betroffenen

eher einen Anreiz zur Vernachlässigung gesundheitlicher und familiärer Rücksichten bieten. Der Vorzug sollte daher solchen Maßnahmen gegeben werden, die den im Wechselschichtdienst zur Nachtzeit Beschäftigten mehr Freizeit ermöglichen. Hierfür kämen zusätzliche Freischichten oder ein zusätzlicher Urlaub in Betracht. Vor allem eine Urlaubsverlängerung wäre geeignet, neben einer Regeneration der körperlichen und geistigen Kräfte die während der Arbeitszeit reduzierten familiären und sozialen Kontakte zu festigen.

9. Kann eine Entlastung auch dadurch erreicht werden, daß
   a) Wechselschichtdienst nur über einen gewissen Zeitraum und bis zu einem bestimmten Lebensalter geleistet wird und
   b) die Möglichkeit vorzeitiger Zurruhesetzung gegeben wird, wenn über einen längeren Zeitraum hinaus überwiegend Schichtarbeit geleistet wird?

10. Kann durch organisatorische oder andere begleitende Maßnahmen eine Verminderung der Belastung erzielt werden, indem beispielsweise
    a) dem im Schichtdienst Beschäftigten auf Antrag eine andere zumutbare Tätigkeit übertragen wird, wenn er wegen seines Lebensalters oder des Gesundheitszustandes den Anforderungen der Schichtarbeit nicht mehr gewachsen ist;
    b) den im Schichtdienst Beschäftigten häufigere Pausen bewilligt werden;
    c) regelmäßig eine fachärztliche Untersuchung der in Schichtarbeit tätigen Kräfte gewährleistet wird;
    d) Heil- und Vorsorgekuren für Schichtarbeitleistende gewährt werden;
    e) zur Schaffung ruhigerer Wohnungen finanzielle Hilfen für Lärmschutzmaßnahmen bewilligt werden;
    f) durch Umschulungsmaßnahmen die Aufnahme einer anderen Tätigkeit ermöglicht wird?

11. Welche weiteren Maßnahmen sind nach Auffassung der Bundesregierung erforderlich, um die Belastungen bei der Schichtarbeit zu verringern?

Maßnahmen zum Abbau gesundheitlicher Gefährdungen und zur Milderung von Beeinträchtigungen im familiären und sozialen Bereich müssen, wenn sie wirksam sein sollen, schon während der Dienstzeit einsetzen. Die Festsetzung vorgezogener Altersgrenzen oder die Beschränkung des Einsatzes im Wechselschichtdienst auf einen bestimmten Zeitraum können einmal eingetretene Schäden nicht beseitigen und Beeinträchtigungen nicht mindern.

Andererseits ist es selbstverständlich, daß die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der im Wechselschichtdienst eingesetzten Beschäftigten einer intensiven ärztlichen Kontrolle und Betreuung unterworfen wird. Sobald sich dabei die Nichteignung für diese Art der Dienstleistung herausstellt, muß der Beschäftigte in einen anderen Bereich umgesetzt, bei völliger Dienstunfähigkeit vorzeitig zur Ruhe gesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf den zur Zeit in Vorbereitung befindlichen Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (vgl. Antwort auf die Frage des Abgeordneten Würtz, Stenographischer Bericht – 8. Wahlperiode – S. 18489) hinzuweisen, der u. a. Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation (Umsetzung, Ausbildung für eine andere Lauf-

bahn) von Beamten zur Vermeidung ihrer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit vorsieht.

Häufigere Pausen während der Nachtschicht könnten der Regeneration dienlich sein. Sie werden aber, wenn sie nicht auf die Arbeitszeit angerechnet werden und so eine Verlängerung der Dauer der Anwesenheit am Arbeitsplatz bewirken, von den Betroffenen überwiegend nicht gewünscht. Würden die Pausen auf die Arbeitszeit angerechnet, so läge darin eine zusätzliche Verkürzung der Arbeitszeit mit erheblichen finanziellen Auswirkungen.

Die Möglichkeit finanzieller Hilfen für Lärmschutzmaßnahmen in Wohnungen der im Nachtdienst eingesetzten Beschäftigten bedarf eingehender Prüfung auch im Hinblick auf die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen.

12. Welche Rechtsvorschriften des Bundes müssen erlassen, geändert oder ergänzt werden, um die in den Fragen 7 bis 11 aufgeführten notwendigen Maßnahmen auszuführen, und welche finanziellen Auswirkungen wären dadurch zu erwarten?

Arbeitsorganisatorische Maßnahmen wären ohne Änderungen von Rechtsvorschriften möglich. Arbeitszeit- oder urlaubsrechtliche Maßnahmen würden dagegen eine Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten und der Verordnung über den Erholungsurlaub der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst und der entsprechenden tarifrechtlichen Regelungen notwendig machen.

Über die finanziellen Auswirkungen von Maßnahmen zur Milderung mit dem Schichtdienst verbundener Belastungen lassen sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine annähernd sicheren Aussagen machen. Soweit arbeitszeit- oder urlaubsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen, kann nur eine grobe Schätzung vorgenommen werden. Danach würde je ein Tag zusätzlicher Urlaub für die rd. 250 000 in Wechselschichtarbeit (mit Nachtschichten) tätigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes des Bundes (einschließlich Bahn und Post) etwa 53 Mio DM jährlich kosten. Ein sogenannter Arbeitszeitzuschlag (der im Ergebnis eine Verkürzung der regelmäßigen Arbeitszeit bewirkt) von je 10 v. H. für diesen Personenkreis würde Mehraufwendungen in Höhe von etwa 140 Mio DM jährlich zur Folge haben.

13. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung bis zu welchem Zeitpunkt ergreifen?

Hierzu wird auf die Antwort auf Frage 6 verwiesen.